

## El acceso a la justicia en medio ambiente en la Unión Europea y en el Estado español: un largo camino aún por recorrer

ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. UNIÓN EUROPEA. 2.1 Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2.1.1 Legitimación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2.1.2 Alcance de la revisión interna prevista en el Reglamento Aarhus. 2.1.3. Legitimación ante los tribunales estatales. 2.2 Propuestas legislativas y nueva Comunicación sobre acceso a la justicia en medio ambiente de la Comisión Europea. 3. TRIBUNAL SUPREMO. 3.1. Legitimación. 3.1.1 Interés legítimo colectivo ambiental. 3.1.2 Habilitación legal ambiental. 3.2. Limitaciones económicas. 3.2.1 Condena en costas. 3.2.2 Asistencia jurídica gratuita. 3.3. Pretensiones.

RESUMEN: La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) continua con el doble criterio sobre acceso a la justicia en medio ambiente: muy exigente hacia los tribunales estatales y muy restrictiva ante él mismo al mantener la doctrina *Plaumann* que exige una afectación directa e individual. Para superar estas restricciones ante el TJUE y dar respuesta a las exigencias del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, la Comisión ha planteado una propuesta de modificación del Reglamento Aarhus. Además, ha aprovechado la ocasión para adoptar una nueva Comunicación sobre acceso a la justicia en medio ambiente cuyos destinatarios son los estados miembros. En el Estado español, la jurisprudencia del Tribunal Supremo confirma la tradicional legitimación

por interés legítimo colectivo ambiental de las ONGs, pero se aprecia una interpretación restrictiva de la legitimación por habilitación legal ambiental de las ONGs. La pervivencia en el Tribunal Supremo de una visión formal del acceso a la justicia en medio ambiente tiene dos efectos negativos. Primero, impide superar las barreras económicas al hacer una interpretación limitadora del derecho a la asistencia jurídica gratuita de la Ley 27/2006 en los casos de condena en costas. Y segundo, mantiene una visión restrictiva de las pretensiones contraria a una tutela judicial efectiva ambiental.

**ABSTRACT:** The case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) continues with the double criterion on access to justice in environmental matters by being very demanding towards state courts and very restrictive before CJEU by maintaining the *Plaumann* doctrine that requires direct and individual concern. In order to overcome these restrictions before the CJEU and to respond to the Aarhus Convention Compliance Committee recommendations, the Commission has put forward a proposal to amend the Aarhus Regulation. It has also taken the opportunity to adopt a new Communication on access to justice in environmental matters, which is addressed to the member states. In Spain, the case law of the Supreme Court confirms the traditional legal standing of NGOs for environmental collective legitimate interest, but there is a restrictive interpretation of the legal standing of NGOs for environmental legal authorization. The persistence in the Supreme Court of a formal vision of access to justice in environmental matters has two negative effects. First, it prevents overcoming economic barriers by making a limiting interpretation of the right to free legal aid of Law 27/2006 in cases of conviction for costs. Secondly, it maintains a restrictive vision of the remedies contrary to effective environmental judicial protection.

**PALABRAS CLAVE:** Acceso a la justicia en medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental. Convenio de Aarhus. Derecho ambiental de la UE.

**KEYWORDS:** Access to justice in environmental matters. Citizen environmental enforcement. Aarhus Convention. Environmental EU Law.

## 1. INTRODUCCIÓN

La situación del acceso a la justicia en medio ambiente es analizada, en primer lugar, a partir del Derecho de la Unión Europea mediante el examen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y de dos documentos aprobados por la Comisión sobre esta temática.

Y, en segundo lugar, se destacan los aspectos más novedosos de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) en el contencioso-administrativo recaída sobre acceso a la justicia en medio ambiente.<sup>1</sup>

## **2. UNIÓN EUROPEA**

### **2.1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

El impulso por un amplio acceso a la justicia en cuestiones ambientales que ejercen diversos colectivos para intentar revisar ante el TJUE decisiones de instituciones y organismos de la Unión Europea protagoniza las resoluciones judiciales del período que analizamos. Así, cuestiones referidas a la legitimación ante el TJUE por parte de organizaciones no gubernamentales de defensa medioambiental o al objeto de la revisión interna prevista en el Reglamento 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (“Reglamento Aarhus”), forman parte fundamental del contenido jurisprudencial que ofrece este período, junto con otras cuestiones relacionadas con el acceso a la justicia en los Estados miembros.

#### **2.1.1. Legitimación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

En relación a la legitimación de personas físicas y asociaciones dedicadas a la protección del medio ambiente, destacamos el Auto del Tribunal General de la Unión Europea de 6 de mayo de 2020 (asunto T-141/19) por cuanto inadmite, por falta de legitimación, el recurso de anulación parcial frente a la Directiva 2018/2001, del Parlamento y del Consejo, de promoción de la energía a través de fuentes renovables, interpuesto por Peter Sabo y otros (ciudadanos de varios Estados miembros y asociaciones de defensa del medio ambiente). Los recurrentes cuestionaban la inclusión en la Directiva como fuente de energía renovable de la biomasa forestal y pretendían obtener legitimación ante el Tribunal, en un enésimo intento de variar la denominada doctrina *Plaumann* en relación al acceso a

---

<sup>1</sup> Este estudio se ha realizado en el marco de la Cátedra Jean Monnet de Derecho ambiental de la Unión Europea de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona y del Proyecto “La efectividad del derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia” (ref. 20971/PI/18), financiado por la CARM e incluido en el Programa Regional de Fomento de la Investigación (Plan de Actuación 2019) de la Fundación Séneca, Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia.

la justicia en asuntos ambientales ante el TJUE. La doctrina jurisprudencial citada, esgrimida por primera vez en el TJUE en 1963, interpreta el actual art. 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que en su párrafo cuarto exige al recurrente ante el Tribunal que el acto cuya revisión pretenda le afecte directa e individualmente. Específicamente la doctrina *Plaumann* se detiene a interpretar el requisito de la afección individual exigiendo que el acto recurrido afecte al recurrente por atributos peculiares de éste o circunstancias que lo diferencie de otras personas, de la misma manera que el destinatario de una decisión.

Los recurrentes en este asunto argumentaron que la deforestación que se iba a producir por efecto del fomento por parte de la Directiva de la biomasa forestal como fuente de energía renovable no afectaba a cualquiera, sino a grupos de personas como los que ellos formaban parte y afectaba además a sus intereses legítimos individuales y derechos fundamentales. El Tribunal General constata que la Directiva recurrida constituye un acto de alcance general en cuanto se aplica a situaciones determinadas objetivamente y tiene efectos jurídicos para categorías de personas contempladas de forma general y abstracta. Considera el Tribunal General que esta norma establece un marco común para la promoción de la producción de energía renovable y fija un objetivo para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el aumento del uso de energía procedente de fuentes renovables con el objetivo de permitir que la Unión Europea cumpla con sus compromisos en el marco del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, aprobado el 12 de diciembre de 2015. Por tratarse de una norma ambiental considera el Tribunal General que afecta a todas las personas del presente e incluso de las generaciones futuras, cuestión que hace que no sea compatible con la noción de afección individual que exige el art. 263 TFUE.

Además de lo anterior, el Tribunal General se opone a la afirmación de los recurrentes de que la doctrina *Plaumann* debe dejar de aplicarse en estos casos por contravenir el art. 9 del Convenio de Aarhus en base a los siguientes motivos. Primero, en este caso los órganos de la Unión Europea están actuando ejerciendo funciones legislativas y tales funciones no aparecen recogidas en el ámbito del Convenio de Aarhus. Segundo, el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en los art. 19.1 del Tratado de la Unión Europea y 47.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no reconoce una posibilidad de pedir la anulación de actos legislativos de la Unión (Sentencia del TJUE de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami* y otros contra Parlamento y Consejo, asunto C-583/11 P). Y tercero, el sistema de protección judicial establecido en el TFUE es suficiente permitiendo el recurso judicial a los afectados directa e individualmente y posibilitando la cuestión prejudicial a cualquiera ante los tribunales nacionales frente a los actos de aplicación de las normas de la Unión Europea.

Esta Sentencia del Tribunal General se alinea de nuevo con la práctica judicial constante del TJUE de denegar legitimación a ciudadanos y asociaciones, basándose en una interpretación restrictiva de las normas procedimentales del TFUE. Ello supone un callejón sin salida en los actos referidos a cuestiones ambientales que, por su carácter general, jamás se ajustarán a los requisitos de alcance directo e individual exigido por la doctrina *Plaumann*. El propio Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, en la primera parte de sus Conclusiones y Recomendaciones en el asunto ACCC/C/2008/32, iniciado por denuncia de *ClientEarth*, advierte a la Unión Europea que seguir interpretando así las normas procesales puede contravenir el art. 9 del citado Convenio. Depende de la evolución y seguimiento de dicha denuncia que el Comité de Cumplimiento proponga a la Conferencia de las Partes la adopción de Declaraciones de Incumplimiento que pueden suponer un cambio drástico, pero hasta la fecha ni el Tribunal de Justicia ni la propia Comisión Europea han dado su brazo a torcer.

Sobre la legitimación de una administración regional, mencionaremos la Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 2020 (asunto C-352/19 P) que desestimó el recurso de casación frente al Auto del Tribunal General que inadmitió el recurso de la Región de Bruselas contra la renovación de la autorización del “glifosato” a través del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2324, de 12 de diciembre de 2017. En efecto, tras prohibir el uso del glifosato mediante Decreto de 10 de noviembre de 2016, la Región de Bruselas pretendió la anulación de la renovación de la autorización de dicha sustancia química a escala de la Unión Europea, por los riesgos para la salud y el medio ambiente del empleo de dicha sustancia.

El Tribunal General, sin entrar en el fondo, inadmitió el recurso por falta de legitimación puesto que el acto recurrido no le afectaba directamente en el sentido ya visto del art. 263.4 TFUE. La falta de legitimación, en consonancia con la estricta interpretación jurisprudencial del citado precepto y de los requisitos de afectación directa, es confirmada, otra vez, por el Tribunal de Justicia. Se reitera el argumento de que la Región de Bruselas no está afectada directamente por la renovación a nivel de la Unión Europea de la autorización del glifosato. Aduce también la falta de competencia de esta región belga que sí tendría la autoridad federal de dicho Estado y la ausencia de efectos jurídicos sobre la prohibición del glifosato adoptada previamente por la recurrente. Finalmente, entra de nuevo a valorar los efectos del art. 9 del Convenio de Aarhus en la interpretación de los requisitos de la legitimación establecido en el art. 263 TFUE y niega tajantemente la primacía de los tratados internacionales suscritos por la Unión Europea en relación al Derecho primario de ésta, aunque había admitido dicha primacía conforme a jurisprudencia previa (Consejo y Comisión/*Stichting Natuur y Pesticide Action Network Europe*, C 404/12 P y C 405/12 P).

### **2.1.2. Alcance de la revisión interna prevista en el Reglamento Aarhus**

La Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre de 2020 (asunto C-784/18 P) desestima el recurso de casación frente a la Sentencia del Tribunal General de 27 de septiembre de 2018 (asunto T-12/17) que a su vez desestimó el recurso de la asociación alemana Mellifera (apicultores) contra la Comisión Europea, ante la inadmisión de la revisión interna instada por la asociación en relación con la prórroga de la autorización del “glifosato”. La Sentencia del Tribunal de Justicia confirma la del Tribunal General y da la razón a la Comisión Europea, que inadmitió la revisión interna basada en el Reglamento Aarhus ya que se dirigió contra un acto administrativo en materia de Derecho ambiental de alcance general, no individual.

Efectivamente, el procedimiento de revisión interna establecido por el Reglamento Aarhus, que supuso un intento de aplicación *ad intra* de las obligaciones asumidas por la Unión Europea tras la ratificación del Convenio de Aarhus, tiene un alcance concreto y determinado por la definición de “acto administrativo” revisable. Así el art. 2. 1.g considera que el acto administrativo a revisar debe consistir en “cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo”.

La Sentencia del Tribunal General recurrida en casación, y confirmada por el Tribunal de Justicia, dirimió la discusión sobre la ausencia de alcance individual de la Decisión de la Comisión recurrida que prorrogó la autorización del glifosato y descarta la influencia del Convenio de Aarhus y la interpretación en ciernes de su Comité de Cumplimiento.

Nos encontramos posiblemente con una de las últimas Sentencias en la materia que van a basarse en la revisión interna del Reglamento Aarhus, tal y como la hemos conocido hasta ahora, precisamente por la modificación que se proyecta sobre dicho Reglamento y, en especial, sobre dicha revisión interna, como veremos posteriormente. Todo ello merced precisamente a las Recomendaciones definitivas del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en la segunda parte del asunto ACCC/C/2008/32.

### **2.1.3. Legitimación ante los tribunales estatales**

La Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de mayo de 2020 (asunto C-535/18) es la única fruto de una cuestión prejudicial dedicada al acceso a la justicia en asuntos ambientales y fue planteada de nuevo en Alemania, donde la legitimación sigue siendo el caballo de batalla de ciudadanos y

organizaciones, puesto que el legislador alemán limita en ocasiones el acceso a los tribunales enarbolando su margen de apreciación con respecto a las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus. En este caso el asunto de origen consistía en la demanda contencioso-administrativa de un número determinado de propietarios de terrenos y pozos adyacentes a un proyecto de enlace de una autopista a una carretera, que cuestionaban el contenido de la evaluación de impacto ambiental por la afección a las aguas superficiales y subterráneas.

En lo que se refiere al acceso a la justicia, la Sentencia despierta un doble interés. Por un lado, la interpretación que se realiza de la legitimación que pueden establecer los Estados miembros en los procedimientos participativos asociados a la evaluación de impacto ambiental. Y por otro, la posibilidad de cualquier ciudadano de invocar el principio de no deterioro y el principio de mejora en materia de aguas establecido en el art. 4 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva marco de agua), conforme al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido, como ya hemos dicho, en los art. 19.1 del Tratado de la Unión Europea y 47.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El Tribunal Supremo alemán preguntó en primer lugar al Tribunal de Justicia si el art. 11.1.b de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (Directiva EIA) otorga a los Estados miembros la facultad discrecional de permitir que las personas que impugnen una autorización basándose en un defecto de procedimiento solo lo puedan hacer si el defecto privó a esas personas específicas de su derecho a participar en la decisión.

El Tribunal de Justicia respondió positivamente a esta pregunta, basándose en el amplio margen de discrecionalidad que el art. 11.1.b concede a los Estados miembros para decidir qué personas están legitimadas para impugnar decisiones que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA. En particular, en los Estados miembros que exigen la vulneración de un derecho individual, el Tribunal de Justicia sostuvo que es posible denegar la legitimación si se puede demostrar que el defecto de procedimiento no afectó al resultado de la decisión. De ello se deduce que los Estados miembros, como en el caso de Alemania, tienen la facultad discrecional de permitir que los particulares impugnen una decisión por un defecto de procedimiento solo si el defecto les priva de su derecho a participar en la toma de decisiones. El Tribunal de Justicia no llega tan lejos como el Abogado General, quien había opinado previamente que cada una de las garantías procesales establecidas en el art. 6 de la Directiva EIA debían ser consideradas como derechos individuales sustantivos.

La cuarta cuestión formulada por el Tribunal Supremo alemán se refería a si los ciudadanos demandantes tenían derecho a impugnar la autorización alegando que infringía el principio de no deterioro de la calidad del agua y el principio de mejora de la calidad del agua del art. 4 de la Directiva marco de agua.

El Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia anterior en el sentido de que sería contrario al art. 288 TFUE, en lo que respecta al carácter vinculante de las directivas, impedir que las personas se basen en las obligaciones que imponen ante los tribunales estatales (véanse, por ejemplo, los asuntos C-664 /15 *Protect* y el caso más reciente de C-197/18 *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros*). En estos casos, el Tribunal sostuvo que las personas físicas o jurídicas "directamente afectadas" por una infracción de las disposiciones de una directiva relativa al medio ambiente pueden exigir su cumplimiento ante los tribunales estatales.

En cuanto a la cuestión de si las personas en este caso estaban "directamente afectadas" por las disposiciones de la Directiva marco de agua relacionadas con las aguas subterráneas, el Tribunal de Justicia declaró que uno de los objetivos de la Directiva marco de agua, incluido el art. 4 de la misma, es proteger las aguas subterráneas como un recurso para la explotación por el ser humano. Por lo tanto, dado que las violaciones de las obligaciones del art. 4 pueden afectar dicha explotación, las personas con derecho a usar de la masa de agua subterránea en cuestión están directamente afectadas por el incumplimiento de esas obligaciones.

Esta sentencia confirma el enfoque expansivo del Tribunal de Justicia del concepto de individuos que están "directamente afectados" por una disposición específica de una directiva (en este caso, el art. 4 de la Directiva marco de agua). El Tribunal de Justicia confirmó y siguió su razonamiento en el caso C-197/18 *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros*, que otorgó legitimación a quienes "utilizan legítimamente" un elemento afectado por la infracción en cuestión. Es probable que esto tenga consecuencias de gran alcance para una serie de sistemas legales internos, en particular aquellos que tradicionalmente han empleado el enfoque de "menoscabo de un derecho" para la legitimación.

En lo que respecta a la legitimación en virtud del art. 11 de la Directiva EIA, la redacción de este precepto deja una clara discreción a los Estados miembros a la hora de definir el concepto de menoscabo de un derecho. No obstante, el Tribunal de Justicia indica que se debe otorgar legitimación a las personas para impugnar autorizaciones cuando se vulneren los derechos de información que sean fundamentales para la participación pública. El



Tribunal de Justicia también deja claro que los promotores deben tener en cuenta las obligaciones ambientales sustantivas contenidas en la Directiva marco de agua (y presumiblemente otras normas ambientales de la Unión Europea) durante el proceso de evaluación de impacto ambiental (es decir, antes de la autorización) y documentarlas adecuadamente en la fase de participación pública. Esta interacción entre el proceso de evaluación de impacto ambiental, en particular el procedimiento de participación pública, y las obligaciones ambientales sustantivas es clave para mejorar la calidad de la toma de decisiones públicas y prevenir el deterioro ambiental.

## **2.2. PROPUESTAS LEGISLATIVAS Y NUEVA COMUNICACIÓN SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA EN MEDIO AMBIENTE COMISIÓN EUROPEA**

El acceso a la justicia en asuntos ambientales en relación a los órganos e instituciones de la Unión Europea goza de plena actualidad en los esfuerzos normativos de la Comisión Europea desde que el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus trasladó sus Conclusiones y Recomendaciones en el asunto ACCC/C/2008/32 a la Conferencia de las Partes de dicho Tratado internacional reunida en Budva (Montenegro) en septiembre de 2017, para que fueran respaldadas en cuanto al incumplimiento del art. 9 del citado Convenio. La insólita reacción del máximo órgano del Convenio de Aarhus fue la de dar una oportunidad a la Unión Europea para remediar la situación antes del próximo Encuentro de las Partes a celebrar en 2021 y evitar la declaración de incumplimiento.

Durante estos años la Comisión Europea, instada por la Decisión de la Unión Europea 2018/881, de 18 de junio, ha venido realizando un trabajo de análisis y revisión del marco legal para el acceso a la justicia en asuntos ambientales ante los órganos e instituciones de la UE, mediante estudios y consultas públicas. Finalmente, ha culminado en la exteriorización de una propuesta de modificación del Reglamento Aarhus y la publicación de otra Comunicación en la materia. Toda una muestra de la capacidad de los mecanismos de cumplimiento en los Tratados internacionales, y en especial, en la materia ambiental, en la que la Unión Europea quiere posicionarse en la vanguardia mundial. Así, el 14 de octubre de 2020 la Comisión publicó la propuesta de modificación del Reglamento 1367/2006 y la segunda Comunicación en materia de acceso a la justicia. A continuación, comentamos estos dos documentos.

La propuesta de modificación del Reglamento Aarhus (COM(2020) 642 final), reconoce tanto la iniciativa del Pacto Verde Europeo de mejorar el acceso a la justicia, como la preocupación del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación al cumplimiento de las obligaciones

internacionales de la Unión Europea. Pero a su vez determina que lo que se pretende debe ser compatible con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y su sistema judicial, lo que nos sirve para advertir ya desde un principio las discrepancias que la Comisión mantiene frente a los dictados del Comité de Cumplimiento y que serán detalladas más adelante.

Lo que la Comisión anuncia es una ampliación de las posibilidades para las ONGs ambientales que cumplan los criterios del Reglamento Aarhus para solicitar la revisión interna de actos administrativos de "alcance general" y no sólo de "alcance individual". Al mismo tiempo pretende ampliar los actos u omisiones que pueden ser revisados amplificando el concepto de acto administrativo que "infrinja el Derecho ambiental" y no sólo, como venía siendo obligatorio, los actos administrativos que tuvieran como objetivo la protección ambiental. Por último, anuncia una ampliación de los plazos para las solicitudes y para que las autoridades respondan a las revisiones internas que se insten.

Sin embargo, la propia Comisión Europea reconoce en el texto que precede a la propuesta, que el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus requirió en realidad mayores reformas que las efectuadas. En concreto, pidió la apertura de la revisión interna a otros miembros del público más allá de las ONGs (en particular, personas físicas) y la eliminación del requisito de que los actos administrativos que se recurran deban tener efectos vinculantes y externos.

La Comisión Europea justifica la negativa a abrir la revisión interna a ciudadanos en base a los siguientes argumentos: a) el Convenio de Aarhus realmente no obliga a la Unión Europea a abrir la vía administrativa a los particulares si ya disponen de la vía judicial; b) la Unión Europea tampoco está obligada a instaurar una "acción pública" y c) el Convenio citado sí establece un régimen especial de acceso privilegiado para las ONGs ambientales por cuanto están mejor preparadas para discutir actos de "alcance general".

Además, afirma que sólo los actos que tengan efectos vinculantes y externos son los que pueden contravenir o vulnerar el Derecho ambiental a los efectos del art. 9.3 del Convenio de Aarhus, con lo que se niega a ampliar la revisión interna a recomendaciones y dictámenes.

El Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, en el proceso de seguimiento de la decisión de Budva (Montenegro) de 2017, habiendo valorado inicial y positivamente la reforma del Reglamento Aarhus, aún no ha adoptado una postura definitiva en relación a si dicha modificación

propuesta por la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo es suficiente para considerar que la Unión Europea se encuentra en una situación de cumplimiento y respeto de las obligaciones derivadas del Convenio. No obstante, los denunciantes han exteriorizado que no sólo no se han eliminado todos los obstáculos existentes en la anterior versión del Reglamento, sino que se han añadido nuevas barreras que tienen que ver con el concepto de "acto administrativo recurrible".

En cuanto a la Comunicación "Mejorar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en la UE y sus Estados miembros" (COM/2020/643 final), prolija y reiterativa de la anteriormente formulada el 18 de agosto de 2017 (C/2017/2616) sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los Estados miembros deben tener en cuenta en la materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales, se presenta como un complemento a la modificación del Reglamento Aarhus. La Comunicación realiza un análisis de lo que significa la asunción de las obligaciones del Convenio de Aarhus en materia de acceso a la justicia en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y establece finalmente una serie de prioridades variopintas que se orientan desde la efectiva trasposición del Derecho ambiental de la Unión Europea, la inclusión por parte de los legisladores en la Unión Europea de disposiciones de acceso a la justicia en las normas ambientales que se aprueben, el examen de los Estados miembros de sus normas nacionales, hasta la obligación de los tribunales estatales de garantizar la tutela judicial efectiva en materia de medio ambiente de ciudadanos y asociaciones de defensa ambiental.

En realidad, en nuestra opinión, en relación a esta Comunicación, estamos ante un escaparate de la Comisión para exponer una serie de argumentaciones frente a las críticas al modelo de acceso a la justicia de la Unión Europea, descargando el "asunto" en los tribunales estatales que deben, por un lado, aplicar la abundante jurisprudencia del TJUE en la materia y, por otro, plantear las cuestiones prejudiciales que estimen necesarias. Esta segunda parte de la afirmación, que la cuestión prejudicial forma parte de un acceso a la justicia en la materia ambiental a los actos de la Unión Europea, ha sido criticada por diversos colectivos de defensa jurídica que niegan que la cuestión prejudicial pueda tener tal alcance por no tratarse de un sistema directo de recurso y por tener además un escenario estatal y no europeo. Además, la Comunicación deriva la cuestión a los legisladores estatales y a los legisladores europeos, sin reconocer que lo que se está cuestionando desde muchas instancias jurídicas es que existen a día de hoy muchos actos de la Unión Europea, que suponen agravios para el medio ambiente, y que no pueden ser atacados ante el TJUE ni por los ciudadanos ni por sus asociaciones. Situación que pudiera tener su explicación con carácter previo a la ratificación del Convenio de Aarhus,

pero que actualmente carece de sentido y supone además un desafío y un doble rasero para las obligaciones del Convenio, que son exigidas ante los Estados miembros pero que no se aplican a los organismos e instituciones de la Unión Europea.

### **3. TRIBUNAL SUPREMO**

A continuación, se analizan los aspectos más relevantes de la jurisprudencia del TS sobre legitimación, limitaciones económicas y pretensiones en medio ambiente.

#### **3.1. LEGITIMACIÓN**

##### **3.1.1. Interés legítimo colectivo ambiental**

En los litigios ambientales planteados por ONGs ante el TS se puede apreciar cómo se admite, con plena normalidad, la tradicional y consolidada legitimación de carácter subjetivo por interés legítimo colectivo ambiental sin que, normalmente, se aduzca ninguna objeción por las otras partes. Así, entre otras, SSTS 405/2020, de 14 de mayo (Sección 5ª); 422/2020, de 18 de mayo (Sección 5ª); 424/2020, de 18 de mayo (Sección 5ª); 453/2020, de 18 de mayo (Sección 5ª); 539/2020, de 25 de mayo (Sección 5ª); 670/2020, de 4 de junio (Sección 5ª) y 830/2020, de 22 de junio (Sección 5ª).

Ahora bien, debemos advertir de la importancia que las ONGs aleguen y justifiquen dicha legitimación cuando se les trasladen posibles alegaciones de las otras partes sobre su falta de legitimación. En caso contrario, el silencio de las ONGs puede tener consecuencias negativas para admitir su legitimación por interés legítimo colectivo. Así sucede con la STS 292/2020, de 28 febrero (Sección 3ª) sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Vallisoletana de Afectados por Antenas de Telecomunicaciones contra Real Decreto 123/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre el uso del dominio público radioeléctrico. En este caso, la asociación no manifestó nada durante el proceso (ni en la demanda ni en las conclusiones) sobre la causa de inadmisibilidad por falta de legitimación alegada por las otras partes. Ello comportó que el TS admitiera su legitimación en base al supuesto objetivo de habilitación legal de los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante, Ley 27/2006). Pero, como veremos, esta legitimación por habilitación legal es, en determinadas ocasiones, más restrictiva que la subjetiva por interés legítimo colectivo ambiental a tenor de los requisitos legales exigidos.

Sin duda, la asociación recurrente hubiera podido haber superado estas restricciones si hubiera alegado y justificado la legitimación subjetiva por interés legítimo colectivo. Por tanto, en los casos de alegación de falta de legitimación, las ONGs deben guardar una mínima diligencia procesal de responder con la acreditación de los tres bien conocidos requisitos de la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental: a) se trate de personas jurídicas sin ánimo de lucro (ONGs); b) figure, entre las finalidades estatutarias, la protección del medio ambiente; y c) exista una vinculación entre los fines estatutarios de protección del medio ambiente y el objeto del proceso en el sentido de que la sentencia pueda comportar un beneficio o un perjuicio a las finalidades estatutarias ambientales. También es importante hacer alusión a que el análisis casuístico de esta vinculación debe seguir una interpretación en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y tener en cuenta que prohíbe interpretaciones excesivamente formales y rigoristas. Además, recordar que esta legitimación tiene un sólido fundamento en el derecho internacional, el derecho de la Unión Europea y el derecho español (en particular, en la Constitución española).

### **3.1.2. Habilitación legal ambiental**

En relación a la legitimación por habilitación legal de los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006, destacamos dos sentencias que analizan su ámbito material de forma no claramente coincidente. Nos referimos a la STS 292/2020, de 28 de febrero (Sección 3<sup>a</sup>) que hace una interpretación restrictiva y a la STS 1584/2020, de 23 de diciembre (sección 1<sup>a</sup>) que sostiene una interpretación amplia.

En primer lugar, la citada STS 292/2020, de 28 de febrero (Sección 3<sup>a</sup>) examina la legitimación por habilitación legal de la Asociación Vallisoletana de Afectados por Antenas de Telecomunicaciones contra el Reglamento sobre el uso del dominio público radioeléctrico. Considera que el silencio de la asociación recurrente sobre su legitimación activa no debe comportar la inadmisión del recurso por falta de legitimación por cuanto se debe entender implícita a partir de sus alegaciones para obtener el derecho a la justicia gratuita *ex lege* (art. 23.2 Ley 27/2006) que fue declarado por Auto de la misma Sala. Ahora bien, siguiendo la STS 33/2018, de 16 de enero (Sección 3<sup>a</sup>), objeto de comentario en el Anuario del Observatorio de Políticas Ambientales del año 2018, recuerda que la legitimación se limita sólo a la materia ambiental del art. 18.1 de la Ley 27/2006 -en particular, la protección frente a las radiaciones electromagnéticas- y no permite vulneraciones de otras materias.

Debemos advertir que esta sentencia confirma una reciente interpretación formalista y restrictiva de la legitimación por habilitación legal que consideramos contraria al principio *pro actione*. Además, se olvida de la STS 1432/2016, de 16 de junio (Sección 4ª) que hizo una interpretación material y amplia de este mismo requisito que se vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el citado art. 18.1 de la Ley 27/2006. Consideró que no debía reducirse a leyes sectoriales ambientales, sino, más bien, referirse a materias ambientales que puedan resultar afectadas también por leyes sectoriales no ambientales. De ahí que se manifestara que, a pesar de que la legislación minera vulnerada no era citada en el art. 18.1, podía tener un elevado impacto en las materias ambientales mencionadas en dicho precepto.

Y, en segundo lugar, merece una especial atención, la STS 1584/2020, de 23 de diciembre (sección 1ª) que estima el recurso de casación presentado contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 132/2009, de 17 de abril (sección 1ª) que desestimó, por falta de legitimación, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación Ecologistas en Acción contra la vía de hecho del Gobierno de Cantabria consistente en los controles poblacionales del lobo ibérico.

De conformidad con el art. 30 de la LJCA, la recurrente había iniciado este caso presentando un requerimiento de cese de dichos controles poblacionales alegando que se estaban llevando a cabo sin ajustarse a la normativa vigente. En particular, por no tener constancia que todas las batidas se realizasen con la preceptiva autorización y por ser nulas de pleno derecho las autorizaciones a las que había tenido acceso porque permitían el uso de artefactos pirotécnicos prohibidos por la legislación y presentaban graves defectos de forma, carecían de justificación y se había omitido la publicidad preceptiva.

La desestimación del recurso contencioso-administrativo por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria se basa en la falta de la legitimación activa de la asociación recurrente al entender que el lobo no es un animal objeto de protección especial al norte del río Duero, sino una especie cinegética. De ahí que la recurrente no cumpla con uno de los requisitos de la legitimación por habilitación legal establecida en los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006 como es el referido a la vulneración de las normas sobre las materias enumeradas en el art. 18.1 de la citada Ley, donde no figura la normativa de caza. En este sentido, la sentencia afirma que “el hecho de que se esté cumpliendo o no la ley de caza de Cantabria, está fuera del ámbito del art. 18.1º de la Ley, salvo que se constatare que existía un problema de mantenimiento de la población del lobo”. Deja constancia que “de los datos consignados en la sentencia, se observa, como, efectivamente,

no hay riesgo en la población del lobo, si no, a lo mejor todo lo contrario, ya que en doce años la población se ha triplicado." Y concluye que "no existe riesgo medioambiental alguno, y, que, en este proceso, la asociación recurrente no tiene legitimación activa, por estar fuera de la materia de protección medioambiental."

Para determinar la naturaleza ambiental o cinegética del lobo al norte del río Duero, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria realiza un análisis del régimen jurídico del lobo a nivel internacional, comunitario, estatal y autonómico. A nivel internacional, cita el Convenio de Berna de 1979 de conservación de la vida silvestre y del medio ambiente natural en Europa, en el que se incluyen especies estrictamente protegidas respecto de las que se prohíbe cualquier tipo de captura o muerte intencionada (anexo II) y especies de fauna protegida de las que pueden adoptarse medidas de explotación reguladas de modo que se mantenga la existencia de las poblaciones fuera de peligro (anexo III). Considera que el lobo se encuentra en este segundo grupo en el que se permite su explotación, siempre que la administración garantice el mantenimiento de las poblaciones. A nivel de la Unión Europea, admite que la Directiva 92/92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, califica al lobo de animal de interés comunitario. Pero puntualiza que diferencia su protección en función de si el lobo está al sur del río Duero (anexo II) requiriendo medidas especiales de protección; o bien, al norte del Río Duero (anexo V) pudiendo ser objeto de medidas de gestión siempre que se mantenga en estado favorable de conservación la población. También hace mención de que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad clasifica a los lobos ibéricos en su anexo VI, como animales sobre los que se pueden desarrollar medidas de gestión, y habilita a la administración para realizar controles poblacionales de especies que no estén protegidas o no catalogadas como amenazadas. De ahí que la Ley de Cantabria de Caza del año 2006 incluya al lobo como un animal cinegético.

No obstante, la sentencia tiene un interesante voto particular del Presidente de la Sala favorable a la legitimación de la asociación recurrente, tanto por el supuesto objetivo de habilitación legal (art. 22 y 23 de la ley 27/2006), como por el supuesto subjetivo de interés legítimo colectivo ambiental (art. 19.1.b LJCA).

Contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, la asociación recurrente planteó recurso de casación alegando el supuesto de interés casacional objetivo del art. 88.2.b LJCA de que la sentencia impugnada establece una interpretación de los art. 18.1 y 22 de la Ley 27/2006 que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales.

Concretamente, por no apreciar que la actividad de caza del lobo, como especie de interés comunitario por la Directiva de hábitats, está relacionada directamente con una materia incluida en el art. 18.1.f de la citada Ley 27/2006 como es la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica.

En primer lugar, cabe destacar que el ATS de 13 de diciembre de 2019 (RCA 6552/2019, sección 1ª) admitió el recurso de casación y declaró la siguiente cuestión de interés casacional objetivo: "si, tienen legitimación las personas jurídicas comprendidas en el art. 23 de la ley 27/2006, de 18 de julio, sobre acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente, para el ejercicio de la acción popular, en asuntos medioambientales, del art. 22 de la misma Ley, en el caso de especies cinegéticas, como es el lobo, al Norte del río Duero, y si, de acuerdo con la legislación que resulta aplicable a la especie, puede condicionarse el reconocimiento de la legitimación, a que se constate un problema de mantenimiento de la población". Además, el TS concretó que las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son: art. 19.1.b) LJCA, los arts. 18.1 y 22 de la Ley 27/2006, arts. 14, 15 y 16 de la Directiva 92/43 de conservación de los Hábitats Naturales y Flora Silvestres y art. 54 y anexo VI de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Cultural y la Biodiversidad y el art. 9.3 del Convenio de Aarhus. Es muy importante este Auto porque la vertiente objetiva de la protección del medio ambiente como interés general puede comportar una gran apertura del recurso de casación para los casos de defensa ambiental.

Dicha cuestión de interés casacional objetivo es analizada por la STS 1584/2020, de 23 de diciembre (sección 1ª) que sigue, en buena medida, los planteamientos del voto particular de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

Para empezar, declara que no resulta congruente el planteamiento de la sentencia recurrida por las siguientes razones. Por un lado, excluye la calificación ambiental por el sólo hecho de que no existe problema en el mantenimiento de la población del lobo. Pero después admite que si se constata que existiera algún problema estaríamos en el ámbito del referido art. 18 de la Ley 27/2006 a los efectos de ostentar la legitimación por habilitación legal. Por tanto, constata que se está describiendo el estado de conservación de la especie lo que es indudablemente una materia de conservación de la naturaleza y diversidad biológica.

A continuación, el TS realiza un interesante análisis de la relación entre la actividad cinegética y la conservación de la especie totalmente distinto al de la sentencia recurrida. Rechaza rotundamente que la caza del lobo al norte del Duero pueda ser considerado un ámbito ajeno a la



protección ambiental porque, como hemos señalado, el lobo al norte del Duero es una especie protegida y se permite su caza siempre que se mantenga la especie de forma favorable. Como indica la sentencia: "constituye una especie de interés comunitario y como tal protegida, si bien, por el grado de protección al norte del río Duero, se permite la adopción de medidas de gestión, actividad cinegética, siempre que se mantenga la especie en estado de conservación favorable y que no se comprometa su conservación". De gran relevancia es la siguiente afirmación: "es la actividad cinegética la que se subordina a la conservación de la especie y no a la inversa". Sobre esta peculiar subordinación de la caza al medio ambiente trae a colación la reciente STS 427/2020, de 18 de mayo (sección 1ª) sobre el Decreto de la Junta de Castilla y León 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre. De ahí que el TS concluya que la actividad cinegética del lobo "no puede considerarse ajena al ámbito del art. 18.1 de la Ley 27/2006, pues incide y condiciona de manera directa el estado de conservación de la especie." y, por tanto, resulta de aplicación la materia ambiental del art. 18.1.f relativa a la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica.

Finalmente, la sentencia se basa en un último argumento adicional para fundamentar la legitimación *ex art. 23 Ley 27/2006* de la asociación recurrente consistente en que ha aducido la protección de intereses ambientales los cuales tienen cabida en el art. 18.1 de la Ley 27/2006. Ello lo diferencia del caso de la STS 1432/2016, de 16 de junio que había sido citada por la sentencia recurrida en la que, según el TS, se alegó sólo la defensa de la legalidad. Además, el TS recuerda que esta defensa del medio ambiente permite entender que la asociación recurrente también estaba legitimada en base a un interés legítimo colectivo ambiental. Vemos como la alegación de la protección del medio ambiente por parte de las entidades sociales puede ser un argumento más para justificar la legitimación por habilitación legal del art. 23 de la Ley 27/2006 cuando se manifiesta la vulneración legislativa de materias no propiamente ambientales como es, en este caso, la caza.

Hacemos una valoración positiva de esta Sentencia por dos motivos. Primero, afianza, una vez más, la legitimación objetiva de los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006 al hacer una interpretación no formalista del art. 18.1 de dicha Ley que no se limita a la legislación sobre las diversas materias citadas, sino que incluye también legislación sobre otras materias siempre que puedan tener alguna incidencia en estas materias ambientales. Y segundo, recuerda que la legitimación objetiva de los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006 no puede excluir la tradicional legitimación subjetiva por interés legítimo colectivo ambiental. No obstante, no podemos dejar de criticar que la sentencia

continúe utilizando la incorrecta denominación legal de "acción popular ambiental" de los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006, cuando es claro que no es propiamente una acción popular. Para evitar confusiones y por motivos de un mínimo de rigurosidad jurídica, sería conveniente que, de una vez por todas, se empleara la denominación de legitimación por habilitación legal.

### **3.2. LIMITACIONES ECONÓMICAS**

Sin perjuicio de otros posibles factores, las barreras económicas son una de las causas principales que explican el notable descenso de los litigios ambientales presentados por ONGs o la ciudadanía que hemos constatado respecto a años anteriores. Ello pone de manifiesto que urge un régimen especial de condena en costas y del derecho de asistencia jurídica gratuita para los casos de defensa ambiental.

#### **3.2.1. Condena en costas**

Es necesaria una reforma legislativa del régimen de condena en costas de la LJCA para superar las barreras económicas que impiden un acceso efectivo y real a la justicia en medio ambiente. Es cierto que la jurisprudencia, en ocasiones, hace uso de su labor interpretativa para atemperar estas limitaciones económicas. Pero aún podría ir más allá a partir de una adecuada interpretación conforme al Convenio de Aarhus y del Derecho ambiental de la Unión Europea. A continuación, destacamos tres aspectos de la condena en costas que limitan el acceso a la justicia en medio ambiente.

Primero, no hemos encontrado ningún caso en el que el TS haya condenado en costas por mala fe o temeridad que es el criterio previsto para la estimación o desestimación parcial de las pretensiones del recurso contencioso-administrativo (art. 139.1 LJCA) y para la terminación del recurso de casación mediante sentencia estableciendo el vencimiento sólo para la inadmisión (art. 139.3 y 93.4 LJCA). Por tanto, lo más frecuente es que cada parte asuma las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad. Así sucede, por ejemplo, en las SSTs 405/2020, de 14 de mayo (Sección 5ª); 422/2020, de 18 de mayo (Sección 5ª); 424/2020, de 18 de mayo (Sección 5ª); 453/2020, de 18 de mayo (Sección 5ª); 539/2020, de 25 de mayo (Sección 5ª); 670/2020, de 4 de junio (Sección 5ª) y 830/2020, de 22 de junio (Sección 5ª). Tampoco ha apreciado temeridad a los efectos de imponer la multa de 90 a 600€ prevista en el art. 241.2 LOPJ cuando se desestima el incidente de nulidad (ATS de 18 de mayo de 2020, RCA 4825/2016).

Es cierto que el criterio de mala fe o temeridad aporta una relativa seguridad para no ser condenado en costas. Pero se convierte en una barrera

económica importante cuando hay una estimación parcial del recurso contencioso-administrativo porque el recurrente (normalmente, asociaciones con una limitada capacidad económica) no podrá ser compensado de los elevados costes del proceso cuyo fin es la protección del medio ambiente y, por tanto, no obtiene un beneficio particular sino para toda la colectividad.

Segundo, el TS, prácticamente, no ha hecho uso de la exoneración de la condena en costas por serias dudas de hecho o de derecho en primera o única instancia o por circunstancias que justifiquen su no imposición en los recursos, como factores que atempera la rigidez del vencimiento previsto para la desestimación total de las pretensiones (art. 139.1 y 2 LJCA).

Y, tercero, en base a la amplia facultad judicial de limitar la cuantía de las costas a una cifra máxima (art. 139.4 LJCA), se aprecia la confirmación del criterio general del TS de limitar el importe de las costas a 4.000€ que debe soportar quien ha actuado para la defensa ambiental (entre otras, STS 292/2020, de 28 febrero, Sección 3ª). Dicho límite se rebaja a 1000€ para cada una de las dos partes recurridas en el caso de desestimación del incidente de nulidad de actuaciones (ATS de 18 de mayo de 2020, RCA 4825/2016).

### **3.2.2. Asistencia jurídica gratuita**

Se comprueba una mayor litigiosidad sobre los efectos del derecho a la asistencia jurídica gratuita reconocida por el art. 23.2 de la Ley 27/2006 para aquellas ONGs que cumplan los requisitos del art. 23.1 de dicha Ley y que son los mismos establecidos para la legitimación por habilitación legal. Comentamos tres resoluciones judiciales que examinan los siguientes aspectos: requisitos para la no exigibilidad de la condena en costas, consecuencias de la no impugnación de la tasación de las costas y la no aplicación a las personas físicas.

En relación a los requisitos para la no exigibilidad de la condena en costas, la STS 292/2020, 28 de febrero (Sección 3ª) aclara que el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita *ex lege* (art. 23.2 Ley 27/2006) no impide que la sentencia condene en costas, sino que exime de su pago siempre que dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso no se viniere a mejor fortuna, de acuerdo con el art. 36.2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero. Consideramos que no tiene ningún sentido aplicar esta exigencia de no venir a mejor fortuna en los 3 años siguientes cuando se ha obtenido el derecho de asistencia jurídica gratuita en base al art. 23.2 de la Ley 27/2006. Primero, obedece a la lógica del supuesto de insuficiencia de recursos económicos del derecho a la justicia gratuita. Pero no guarda relación alguna con el supuesto de reconocimiento en una Ley en

el que no se ha tenido en cuenta ningún importe económico máximo que es sobre el que se aplica a los efectos de no venir a mejor fortuna. Y segundo, resulta totalmente inadecuado para litigios de defensa ambiental porque es absurdo obligar a quien ha actuado para proteger un bien de la colectividad como es el medio ambiente (normalmente, asociaciones) que se mantenga "hibernando" durante los 3 años siguientes de haber perdido un pleito para no superar el nivel de ingresos establecido legalmente que conlleva venir a mejor fortuna. En el caso de personas físicas se trata de que los recursos e ingresos económicos brutos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, no superen los siguientes umbrales (art. 3.1 de la Ley 1/1996): 13.557,6€ (personas no integradas en ninguna unidad familiar); 16.947 € (unidad familiar con menos de cuatro miembros) y 20.336,4 € (unidad familiar a partir de cuatro miembros). Y en el caso de personas jurídicas, el resultado contable de la entidad en cómputo anual no sea superior a 20.336,4 € (art. 3.5 de la Ley 1/1996).

Sobre las consecuencias de la no impugnación de la tasación de las costas, el ATS de 6 de marzo de 2020 (RCA 3041/2019) examina el supuesto de que no se haya impugnado la tasación de costas en el plazo de 10 días establecido en el art. 244 LEC y, por tanto, se proceda a su posterior aprobación mediante Decreto. Es lo que sucede en el presente caso donde la Asociación Nacional para la protección y el bienestar de los animales (ANPBA) no impugnó la tasación de costas en dicho plazo y, posteriormente, presentó un recurso de revisión contra el Decreto de la Letrada de la Administración de aprobación de la tasación de costas. Dicha asociación alegó que este Decreto que aprobó la tasación de las costas era contraria al derecho a la justicia gratuita reconocido por el art. 23.2 de la Ley 27/2006.

El TS rechaza el recurso de revisión porque la asociación no había formulado ninguna oposición a la tasación de costas en el citado trámite otorgado antes de su aprobación y, de conformidad con el art. 244.3 LEC, cuando no se ha producido esta impugnación de la tasación de costas, el Letrado de la Administración de Justicia la aprobará mediante decreto. Manifiesta que obviar el trámite de impugnación de la tasación de costas previsto en la LEC inhabilita la posibilidad de cuestionar posteriormente la aprobación de las mismas a través del recurso de revisión, con cita de diversa jurisprudencia (ente otros, AATS de 11 de julio de 2012, Sección 6ª, RR. 676/2008 y 8 de enero de 2019, Sección 1ª, RC 5359/2017). Ahora bien, resulta posible hacer una interpretación distinta del art. 244.3 LEC más conforme con el principio de amplio acceso a la justicia en medio ambiente del Convenio de Aarhus, del Derecho de la Unión Europea y de la propia Constitución española (art. 24.1 y 45). En ningún caso, el art. 244 LEC establece una prohibición de recurrir el Decreto de aprobación de la tasación

de costas, sino que especifica que la falta de impugnación de la tasación en el plazo de 10 días comporta automáticamente la aprobación por el Letrado de la Administración de Justicia de la tasación antes practicada. Por tanto, no existe impedimento alguno en interpretar que el silencio ante la tasación de las costas propuesta comporta su aprobación, sin perjuicio que se pueda presentar, posteriormente, recurso de revisión.

Finalmente, sobre el ámbito subjetivo del derecho de asistencia jurídica gratuita del art. 23.2 Ley 27/2006, el Auto de 3 diciembre 2020 (RCA 6028/2019) desestima la aclaración del Auto de tasación de costas que había planteado una persona física en base al supuesto de derecho de asistencia jurídica gratuita del art. 23.2 Ley 27/2006 porque se limita a personas jurídicas sin ánimo de lucro. Estamos de acuerdo con el razonamiento porque se ajusta al ámbito subjetivo del art. 23.2 Ley 27/2006. Pero plantea una reflexión sobre la total insuficiencia del derecho a la asistencia jurídica a las personas físicas cuando actúan para la defensa del medio ambiente. Si bien les puede ser aplicable el supuesto de insuficiencia de recursos económicos, su regulación por la Ley de asistencia jurídica es totalmente inadecuada ya que los umbrales económicos máximos, antes transcritos, que no se pueden superar nos llevan a situaciones de pobreza en las cuales las personas, difícilmente, se van a plantear llevar a cabo litigios ambientales cuando ya tienen serias dificultades en cubrir sus necesidades básicas.

### **3.3. PRETENSIONES**

En el Anuario del año pasado, criticamos la Sentencia 1075/2019, de 16 de julio (sección 5ª) porque continuaba mostrando una visión restrictiva del acceso a la justicia en medio ambiente que se centra, básicamente, en una concepción amplia de la legitimación activa, pero mantiene una concepción demasiado limitada de las pretensiones. En este caso, el TS estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Plataforma de Veciños de la Parroquia de Meh al estimar la primera pretensión de declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros que excluía de evaluación de impacto ambiental, por supuesto excepcional, el proyecto de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado. Pero desestimó las otras dos pretensiones de nulidad de todos aquellos actos que tengan causa en este Acuerdo declarado nulo (incluyendo las autorizaciones concedidas) y paralización inmediata de la actividad en la planta de regasificación y el derribo de las instalaciones. Y concluíamos que la sentencia meramente declarativa de nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros comportaba una falta de tutela judicial efectiva del medio ambiente.

Pues bien, el ATS de 18 de mayo de 2020 (RCA 4825/2016) resuelve el incidente de nulidad de actuaciones planteado por esta Plataforma contra la sentencia antes citada, precisamente, por no haber sido estimadas las otras dos pretensiones. Dicha Plataforma considera que se ha vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por cuanto sus pronunciamientos privan a la sentencia de efecto jurídico directo, así como también el derecho fundamental a la vida y a la integridad física (art. 15 CE) porque la no paralización inmediata de una planta tan peligrosa sin declaración de impacto ambiental implica un riesgo inmediato y constante para la vida de la población. Por tanto, reitera que se dicte nueva resolución por la que se declare nula la autorización administrativa y aprobación del proyecto de ejecución de las instalaciones de la planta y se paralice, de manera inmediata, la actividad de la planta de referencia. En cambio, el ATS desestima el incidente de nulidad en base a su carácter excepcional y a la jurisprudencia que lo ha interpretado, así como también no considera que se hayan vulnerado los derechos fundamentales alegados. Finalmente, entiende que corresponderá al TSJ de Madrid que conoce de las autorizaciones recurridas pronunciarse sobre la nulidad de las mismas y la paralización de la actividad. Esta posición del TS muestra la pervivencia, aún, de una concepción demasiado formal de la tutela judicial en medio ambiente que no se atiene a las exigencias de efectividad del acceso a la justicia en medio ambiente que se deriva del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, así como también del Convenio de Aarhus y del Derecho de la Unión Europea.